Die Aussenpolitik der Schweiz

Von
Dr. E. v. Waldkirch
Privatdozent an der Universität Bern

ON
PY
RECEIVED IN
REGISTRY
-7- JUL-1925

Bern
Buchdruckerei Gottfr. Iseli
1925

Sonderabdruck aus der „Politischen Rundschau“

herausgegeben vom Zentralkomitee
der freisinnig-demokratischen Partei der Schweiz
in Bern

Die Aussenpolitik der Schweiz

Von Dr. E. v. Waldkirch,
Privatdozent an der Universität Bern.

So sehr wir heute geneigt sind, den Staat als höchste, mit unbeschränkter Macht ausgestattete Gemeinschaftsform zu betrachten, so wenig lässt sich verkennen, dass kein Staatswesen für sich allein, isoliert, zu bestehen vermag. Jeder Staat muss notwendigerweise Beziehungen mit andern Staaten unterhalten, und es muss ihm daran gelegen sein, diese Beziehungen seinen Wünschen anpassen zu können. Das heisst mit andern Worten: er muss Aussenpolitik treiben. *Aussenpolitik* ist nichts anderes, als die *Kunst, die Beziehungen eines Staates zu andern Staaten auf Grund der vorhandenen Mittel möglichst günstig zu gestalten.*

Die Aussenpolitik ist keine bloss auf sich selbst beruhende Tätigkeit des Staates. Sie ist vielmehr ein *Teil der Gesamtpolitik* und infolgedessen aufs engste verbunden mit der Innenpolitik. Die aussenpolitischen Möglichkeiten sind in hohem Masse bedingt durch die innenpolitischen Verhältnisse. Umgekehrt wirkt die Aussenpolitik auf die politischen Massnahmen im Innern des Landes zurück. Je mehr Aussen- und Innenpolitik in Uebereinstimmung stehen, desto kräftiger und aktionsfähiger ist der Staat. Sie beide sollen Ausflüsse eines einheitlichen Staatsgedankens sein.

Dies darf nicht vergessen werden, wenn im folgenden nur von Aussenpolitik die Rede ist. Der Zusammenhang mit der Innenpolitik bleibt doch immer vorhanden, und es wird sich mehrfach Gelegenheit bieten, im einzelnen darauf hinzuweisen.

Nicht von allgemeiner Aussenpolitik, sondern von der Aussenpolitik der *Schweiz* soll hier gesprochen werden. Es liesse sich vielleicht eine theoretische Darstellung der Aussenpolitik im allgemeinen geben, aber ihr Wert wäre ein recht beschränkter. Die innern Verhältnisse, Grösse und Machtmittel und die geographische Lage wechseln von Staat zu Staat. Da die Politik mit den jeweils vorhandenen Mitteln betrieben werden muss, so kann sie nicht für jeden Staat die gleiche sein. Sie ist eben etwas eminent Praktisches, eine Kunst, ein Können. So hat jeder Staat seine besondere, eigenartige Aussenpolitik.

Eine wirksame Aussenpolitik ist nur möglich, wenn sie sich auf das *geschichtlich Gewordene* gründet. Die Geschichte jedes Landes ist ja nichts anderes, als die Summe der Kräfte und Bestrebungen, die in ihm wirksam geworden sind. Wer die Zukunft des Staates leiten will, muss Vergangenheit und Gegenwart berücksichtigen. Keinem noch so genialen Staatslenker wird es gelingen, etwas völlig Neues zu schaffen, das alle bestehenden Einrichtungen ersetzen könnte. Nur wer auf dem geschichtlich Gewordenen weiterbaut, hat Aussicht, dass sich sein Werk in der Zukunft verwirkliche. Wer sich mit der schweizerischen Aussenpolitik befasst, muss, wenn er dem eben angedeuteten Gedanken Rechnung tragen will, darüber im klaren sein, auf welchen Grundlagen der schweizerische Staat beruht, und wie er seine Beziehungen zum Auslande in frühern Zeiten zu gestalten versuchte.

I.

Die alte Eidgenossenschaft war ein Staatenbund von echt mittelalterlicher Buntscheckigkeit. Es gab keinen einheitlichen Bundesvertrag, der die regierenden Orte umspannt hätte. Sie, die zugewandten Orte und die Untertanenlande verknüpfte ein Netz von Bündnissen verschiedenen Inhalts und verschiedener territorialer Reichweite. Dass auf einer derartigen Grundlage eine allgemeine und einheitliche Organisation nicht möglich war, leuchtet ohne weiteres ein.

Es ist unter solchen Umständen nicht verwunderlich, dass zwischen den Bundesgliedern Reibungen leicht möglich waren, und dass es sogar zu bewaffneten Auseinandersetzungen kommen konnte, wie namentlich im alten Zürichkrieg (1443—46). Eine einheitliche Aussenpolitik war infolgedessen kaum möglich. Die Beziehungen zum Auslande wurden von regionalen Interessen beherrscht. Gleichwohl kam es — fast ein Wunder — während mehrerer Jahrzehnte um die Wende des 15. Jahrhunderts zu drei grossen aussenpolitischen Aktionen, die in ihrer Wirkung gesamtschweizerische waren und von uns heute auch so gewertet werden. Tatsächlich handelte es sich auch hierbei um Sonderaktionen, die sich aber zu gemeinsamen Unternehmungen auszuwachsen vermochten. Sie waren es, welche die Grundlagen für die spätere aussenpolitische Position der Schweiz schufen.

Die erste dieser Aktionen waren die Burgunderkriege (1474—77), die eine Sicherung und Erweiterung der Westgrenze brachten. Sie führten zur Aufnahme von Freiburg und Solothurn in den Bund (1481), ermöglichten später die Eroberung der Waadt durch die Berner (1536) und ein engeres Bündnis mit Genf.

Die zweite gemeinsame Unternehmung war der Schwabenkrieg (1499), dessen Wirkung die Sicherung und Erweiterung der Nord- und auch der Ostgrenze war. Er führte Basel und Schaffhausen in den Bund der Eidgenossen (1501) und festigte die Beziehungen zu Graubünden. Er schuf die tatsächliche Lösung von demjenigen Staatsgebilde, dem die

schweizerischen Orte bis dahin noch angehört hatten, dem Deutschen Reiche.

Als dritte Gesamtaktion können die italienischen Feldzüge (1500—1515) bezeichnet werden, die sich typisch aus einer regionalen zu einer gemeinsamen Angelegenheit entwickelten. Ihr bleibender Erfolg lag in der Sicherung und Erweiterung der Südgrenze.

Die blutige Niederlage von Marignano setzte der Expansionspolitik der Eidgenossen ein jähes Ende. Jetzt musste man erkennen, welche Schattenseiten der Einmischung in fremde Kriege anhafteten, und eine gewaltige Bewegung gegen das Reislaufen brach sich Bahn. Ueberdies wurde die Aktionsfähigkeit der Eidgenossenschaft durch innere Zwistigkeiten gelähmt. Sie wurde vollends aufgehoben, als nun die Reformation die Orte entzweite. Der Friedensschluss nach den Kappelerkriegen (1531) brachte keine wirkliche Versöhnung.

Infolge dieser Verhältnisse konnte von einer einheitlichen Aussenpolitik nun nicht mehr die Rede sein. Die einzelnen Orte oder Gruppen von solchen lehnten sich an verschiedene fremde Mächte an. So wurde es zur unabweisbaren Notwendigkeit, sich bei Kriegen zwischen andern Staaten alle Zurückhaltung aufzuerlegen. Mit der Mitte des 16. Jahrhunderts war die vollständige Aenderung der schweizerischen Aussenpolitik eine vollendete Tatsache. Die Eidgenossen waren aus innerm Gebot zur *Politik der Neutralität*, des «*Stillesitzens*», wie sie sagten, übergegangen.

Diese Neutralität war vorläufig keine grundsätzliche, sondern bloss eine von Fall zu Fall sich wiederholende. Ihre Feuerprobe hatte sie im 30jährigen Kriege zu bestehen. Trotz mancher Gefahren ging sie gestählt aus der Prüfung hervor. Die leitenden Kreise gelangten zur Einsicht, wie sehr das ganze Dasein der Eidgenossenschaft mit der Wahrung der Neutralität verknüpft ist, und zwar mit einer Neutralität, zu deren Aufrechterhaltung der Staat sich mit allen seinen Machtmitteln einsetzt. Das sichtbare Ergebnis dieser Ein-

sicht war die Vereinbarung einer gemeinsamen militärischen Organisation, die im Entwurf des sog. Defensionals von 1647 ihren ersten Ausdruck gefunden hat. Die Bedeutung des 30jährigen Krieges für die schweizerische Aussenpolitik ergibt sich aber auch aus dem Friedensvertrag. Im westfälischen Frieden (1648) wurde die rechtliche Sanktion des seit anderthalb Jahrhunderten bestehenden tatsächlichen Zustandes vollzogen, indem die Loslösung der schweizerischen Orte vom Deutschen Reiche ausdrückliche Anerkennung fand.

Von nun an wurde die schweizerische Neutralität zu einer *grundsätzlichen,* auf die Dauer berechneten Erscheinung, und auf sie gründete sich die Aussenpolitik. Die Tagsatzung hatte oftmals Gelegenheit zu zeigen, dass sie die Neutralität bewusst und aus Prinzip handhabe. Es sei hier nur *ein* Beispiel statt vieler angeführt, aus dem sich ersehen lässt, wie völlig die Neutralitätspolitik in Fleisch und Blut überging. Im Hinblick auf die Verwicklungen, die dann zum spanischen Erbfolgekrieg führten, gab die Tagsatzung im Juli 1701 die Erklärung ab, dass die Eidgenossen «die ihrem geliebten Vaterland zu allen Zeiten so wohl erschossene Neutralität weiter genau zu observieren aufs beste intentioniert seien».

Trotz der Zerfahrenheit der staatlichen Zustände gelang es der Eidgenossenschaft, die grundsätzliche Neutralität bis 1798 aufrechtzuerhalten. Als in jenem Jahre die tatenlustige französische Republik auf die Schweiz übergriff, wurde mit der alten Staatsordnung auch die Neutralität hinweggefegt. Die helvetische Republik war nichts anderes, als ein Vasall Frankreichs, dessen Wünschen sie sich fügen und dem sie für seine kriegerischen Unternehmungen sogar Truppen liefern musste.

Nach der Niederlage Napoleons bei Leipzig versuchte die Tagsatzung, die alte schweizerische Neutralitätspolitik wieder aufzunehmen. In einer Erklärung vom 15. November 1813 bezeichnete sie die Neutralität als Hauptgrundlage der seit Jahrhunderten bestehenden freundschaftlichen Verhält-

nisse mit andern Staaten. Frankreich stimmte der schweizerischen Erklärung ausdrücklich zu, während die Alliierten eine gewaltige Armee über den Rhein in die Schweiz einmarschieren liessen, die auf diesem Wege Frankreich angreifen sollte. Die zehnmal schwächern eidgenössischen Truppen wurden zurückgezogen, und noch einmal liess sich die Neutralität nicht durchsetzen. Aber bereits in der Note, in der die Alliierten ihr Vorgehen zu rechtfertigen suchten, stellten sie die Anerkennung der Neutralität in Aussicht, sobald die Schweiz vom französischen Einfluss befreit und wirklich unabhängig sein werde.

Als die Großstaaten daran gingen, Europa neu zu ordnen, war die Tagsatzung keinen Augenblick im Zweifel darüber, was die Schweiz erstreben müsse. Sie bezeichnete in ihrer Instruktion für die eidgenössische Gesandtschaft beim Wiener Kongress als erstes Ziel die Anerkennung der Schweiz als unabhängigen Staat, als zweites «*die Anerkennung unserer Neutralität, von jeher die Hauptbasis der schweizerischen Politik, drei Jahrhunderte hindurch getreulich verwahrt.*» Das Schlussergebnis der mühseligen Verhandlungen in Wien und Paris war die *Neutralitätsakte vom 20. November 1815.* Durch sie wurde die dauernde Neutralität der Schweiz in feierlicher Weise anerkannt. Damit wurde nicht etwas Neues geschaffen — Anerkennen setzt voraus, dass tatsächlich schon etwas bestehe —, sondern es wurde die von der Schweiz seit Jahrhunderten gehandhabte, von ihr selbst gewählte Neutralität, gerade im Hinblick auf die kriegerischen Ereignisse der Jahre 1798—1813, lediglich auf eine sichere und allgemeine Rechtsgrundlage gestellt.

Aber mit der Neutralitätsakte von 1815 war es noch nicht getan. Die volle Unabhängigkeit der Schweiz musste nun erst noch errungen werden. Mit Rücksicht auf die Zeitläufte sah sich die Tagsatzung gezwungen, ihre Zustimmung zur Heiligen Allianz zu erklären, jenem politischen System, welches das Legitimitäts- und Interventionsprinzip in den Vordergrund stellte. Im Interesse der von der Vorsehung ein-

gesetzten rechtmässigen Regierungen sollte es den Grossmächten zustehen, sich in die innern Verhältnisse anderer Staaten einzumischen. Die Schweiz musste die Wirkungen dieses Anspruches am eigenen Leibe erfahren. Die Grossmächte versuchten vielfach, wegen in der Schweiz sich aufhaltender politischer Flüchtlinge von den schweizerischen Behörden bestimmte Massnahmen zu erzwingen, und nicht selten wurde ihren Zumutungen in erniedrigender Weise Folge geleistet.

Der Sonderbundskrieg bot den Mächten die letzte Gelegenheit zu einem Einmischungsversuch. Nun änderten sich aber die Verhältnisse gründlich. Das Revolutionsjahr 1848 brachte der Schweiz den Bundesstaat, während es die konservativen Kabinette stürzte. Damit war der Kampf um die volle Selbständigkeit der Schweiz beendigt.

Jetzt galt es zunächst, den neuen Bundesstaat zu organisieren und die dringendsten Postulate der Innenpolitik zu erfüllen. Aussenpolitisch erschöpfte sich einstweilen die Tätigkeit der Schweiz in der Wahrung der Neutralität. Aber bald machten sich neue Erscheinungen bemerkbar. Der zunehmende Verkehr liess bis dahin ungekannte Probleme erstehen, und die Beziehungen zwischen den Staaten gestalteten sich immer enger. Man begann allmählich zu erkennen, dass die Schweiz die «*Drehscheibe Europas*» sei, dass ihre geographische Lage und die Zusammensetzung ihrer Bevölkerung sie zur Erfüllung besonderer Aufgaben des zwischenstaatlichen Lebens bestimme. Es genügt, wenn hier die wichtigsten Ereignisse genannt werden, die auf die internationale Sendung der Schweiz hindeuten. Im Jahre 1864 wurde in Genf die Vereinbarung zur Linderung des Loses der im Felddienste verwundeten Militärpersonen («Rotkreuz-Konvention») abgeschlossen. Im folgenden Jahre vereinbarten 20 Staaten die internationale Telegraphenunion, und diese erste grosse Verwaltungsgemeinschaft wählte als Sitz ihres ständigen Amtes die Hauptstadt der Schweiz. Als 1871 die Vereinigten Staaten von Amerika und das Britische Reich sich auf die

schiedsgerichtliche Erledigung des zwischen ihnen bestehenden sog. Alabama-Konfliktes einigten, wurde die Wahl des Vorsitzenden des Schiedsgerichtes dem schweizerischen Bundespräsidenten übertragen und dieses tagte dann in Genf.

So wuchs immer deutlicher neben der einen Grundsäule der schweizerischen Aussenpolitik, der Wahrung der Unabhängigkeit, eine zweite Grundsäule empor: *die besondere Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen,* vor allem im Sinne ihrer humanitären Weiterbildung. Neben das Bewusstsein der eigenen und eigenartigen staatlichen Existenz trat die vertiefte Einsicht in die gegenseitige Abhängigkeit der Staaten (die sog. Interdependenz), in die Notwendigkeit einer Staatenordnung als Arbeitsgemeinschaft. Dem mehr negativen Prinzip der Neutralität — negativ schon deshalb, weil es erst beim Kriege dritter Staaten wirksam wird — gesellte sich die Idee bei, am zwischenstaatlichen Leben in hervorragendem Masse teilzunehmen, ein Hort zu werden für die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Völkern.

Dass beides nebeneinander Platz hat, die Neutralität und die besondere Teilnahme am zwischenstaatlichen Verkehr, das zeigte der Weltkrieg aufs deutlichste. Die beiden Grundsätze ergänzen sich in glücklicher Weise und lassen sich zu einem harmonischen Ganzen vereinigen. Die dauernde Neutralität ist es gerade, die die Erfüllung zahlreicher internationaler Aufgaben ermöglicht. Brachte der Friedensschluss nach den napoleonischen Kriegen die Anerkennung der Neutralität, so bedeutete die Beendigung des Weltkrieges für die Schweiz die allgemeine Anerkennung ihrer besondern internationalen Stellung und Aufgabe. Die Wahl Genfs als Sitz des Völkerbundes gab dieser Anerkennung Ausdruck.

II.

Von der *Wahrung der Unabhängigkeit,* als dem einen Fundament der schweizerischen Aussenpolitik, soll nun hier zunächst die Rede sein.

Der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit dient als ein Hauptmittel die seit Jahrhunderten gehandhabte *dauernde Neutralität.* Sie hat in den Friedensverträgen, die den Weltkrieg beendigten, eine ausdrückliche Neuanerkennung erhalten. Nach Art. 435 des Versailler Vertrages und den entsprechenden Artikeln der andern Friedensverträge ist der rechtliche Charakter der Neuanerkennung ein völlig klarer. Sowohl nach dem Wortlaut als nach dem Sinn der Bestimmung liegt ihr Wesen nicht etwa darin, dass die Neutralität der Schweiz als eine allgemein anerkannte Einrichtung erst geschaffen würde, sondern es handelt sich um die beiläufige Feststellung eines bestehenden Rechtszustandes. Die Klausel hat somit nicht konstitutiven, sondern lediglich deklaratorischen Charakter.

Wenn der Bundesrat gleichwohl mit allem Nachdruck verlangte, dass eine solche Klausel in die Friedensverträge aufgenommen werde, so liegt die Erklärung hierfür darin, dass es ihm schien, angesichts der Errichtung eines Völkerbundes bedürfe die Neutralität einer Bestätigung. Nach dem Völkerbundspakt sind die Mitgliedstaaten zur Teilnahme an Gesamtaktionen gegen bundesbrüchige Staaten verpflichtet. Mit dieser Pflicht lässt sich die Neutralität nicht ohne weiteres vereinbaren. Die Lösung, die nun gefunden wurde, hat ihre Grundlage in dem erwähnten Artikel 435, in Art. 21 des Völkerbundspaktes und in der Londoner Erklärung des Völkerbundsrates, vom 13. Februar 1920. Nach diesen Bestimmungen wird die dauernde Neutralität der Schweiz als eine internationale Verpflichtung, welche die Aufrechterhaltung des Friedens sichert, betrachtet. Damit sind aber für die Schweiz keineswegs alle Solidaritätspflichten aufgehoben. Man spricht deshalb von einer sog. «*differentiellen Neutralität*». Sie besteht darin, dass die Schweiz zwar an keinen mili-

tärischen Massnahmen des Völkerbundes teilzunehmen und auch keine solchen auf ihrem Gebiete zu dulden braucht, dass sie aber verpflichtet ist — hierin liegt die «Differenz» —, die wirtschaftlichen Sanktionen mitzumachen. Die Schweiz wird somit bei Gesamtaktionen keine «wirtschaftliche Neutralität» beobachten können. Dies bedeutet keinen Widerspruch zum bisherigen allgemeinen Neutralitätsrecht, da sich letzteres im wesentlichen bloss auf militärische Massnahmen erstreckt. Es handelt sich vielmehr um etwas Neues, wie ja die ausgedehnten wirtschaftlichen Massnahmen der Kriegführenden ebenfalls eine neue Erscheinung darstellten, über die das Völkerrecht keine Normen enthielt.

Damit hängt zusammen, dass man heute nicht voraussagen kann, wie sich die differentielle Neutralität in der Praxis gestalten wird. Es ist möglich, dass der bundesbrüchige Staat sich die wirtschaftliche Blockade seitens der Schweiz nicht gefallen lässt. Offenbar kommt es darauf an, ob es sich für ihn lohnt, die militärische Neutralität der Schweiz zu verletzen. Völkerrechtlich ist er verpflichtet, sie zu beobachten, und nach den Erfahrungen, die bei der Verletzung der belgischen Neutralität gemacht wurden, wird kein Staat die Neutralität leichthin missachten. Ferner fällt stark ins Gewicht, dass die militärgeographische Lage der Schweiz für den Angreifer grosse Risiken in sich schliesst. Die Ereignisse des Jahres 1799 haben gezeigt, wie unsicher die Situation für alle Beteiligten werden kann, wenn die Schweiz in einen europäischen Krieg einbezogen wird. Endlich spielen natürlich auch die militärischen Machtmittel, welche die Schweiz selbst besitzt, eine wichtige Rolle. Dies alles wird einmal darüber entscheiden, ob sich die differentielle Neutralität durchführen lässt. —

Ein weiteres Mittel, um die Unabhängigkeit des Landes zu wahren, ist die *Festigung der innern Verhältnisse.* Hierher gehört letzten Endes alles, was Staat und Volk fördert. Die Aussenpolitik setzt eben, wenn sie wirksam sein soll, eine gesunde Innenpolitik voraus. Drei Sachgebiete sollen an dieser

Stelle ausdrücklich erwähnt werden, die erkennen lassen, wie sehr auswärtige und innere Politik miteinander verknüpft sind.

Dies zeigt sich zunächst im *Niederlassungswesen.* Jeder Staat, der seinen Bestand sichern will, muss darauf sehen, dass die Zahl der Fremden ein gewisses erträgliches Mass nicht überschreite. Er muss dafür sorgen, dass der Zustrom der Ausländer geregelt wird; erwünschte Fremde wird er einlassen, unerwünschte fernhalten. Nach dem geltenden Verfassungsrecht ist das Niederlassungswesen heute noch Sache der Kantone. Aber die Kriegs- und Nachkriegsverhältnisse haben eine andere Regelung gebieterisch verlangt. Sie ist auf Grund der allgemeinen Vollmachten des Bundesrates getroffen worden und besteht in einem gewissen Umfange heute noch. Der Bund hat danach die Oberaufsicht im Niederlassungswesen und kann bewirken, dass die Einwanderung fremder Elemente kein allzu grosses Mass erreicht. Dieser Zustand soll nun auf einen festen Rechtsboden gebracht werden, indem ein Art. 47*bis* in die Bundesverfassung eingefügt wird, der dem Bunde die erforderlichen Befugnisse erteilt. Er wird die Grundlage für eine gesunde Niederlassungspolitik abgeben.

Das zweite Mittel, um der Ueberfremdung zu wehren, ist die *Einbürgerung.* Sie ist weniger leicht zu handhaben als die Niederlassung, indem ihre Normen nicht einfach jedem Fremden gegenüber angewendet werden können. Unerlässlich ist nämlich, dass der einzubürgernde Ausländer sich zur Assimilation eigne. Die praktische Lösung der Einbürgerungsfrage wird überdies durch die finanziellen Folgen sehr erschwert. Die Bundesversammlung befasst sich mit der erforderlichen Verfassungsrevision, um die Einbürgerung kraft Gebietshoheit («jus soli») in einem gewissen Umfange einzuführen. Es ist zu hoffen, dass eine Lösung zustandekomme, die eine richtige Einbürgerungspolitik gestattet.

Den Bestand und die Zusammensetzung des Volkes berührt schliesslich auch das *Auswanderungswesen.* Die wirtschaftliche Not der letzten Jahre hat die Entvölkerung ge-

wisser Gegenden in erschreckender Weise gefördert. Der Bund sollte ohne Zögern Massnahmen ergreifen, um die Auswanderung leistungsfähiger Kräfte, die im Lande selbst ihr Brot nicht mehr erwerben zu können glauben, zu verhindern. Natürlich kann es sich hierbei nicht etwa um ein Verbot der Auswanderung handeln. Das Uebel muss an der Wurzel gefasst werden, indem für die Schaffung geeigneter neuer Arbeitsmöglichkeiten gesorgt wird. —

Als weiteres Mittel zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit ist besonders hervorzuheben die *Wahrung des territorialen Besitzstandes und der Rechte im internationalen Verkehr.*

Angriffe gegen das unter der vollen Hoheit der Schweiz stehende Gebiet sind vorläufig nicht zu gewärtigen. Wenn es auch Bestrebungen geben mag, die letzten Endes auf die Lostrennung schweizerischer Gebietsteile abzielen, so sind sie bis heute doch nur in so geringen Bevölkerungskreisen verbreitet, dass von einer eigentlichen Gefahr noch nicht gesprochen werden kann. Immerhin muss diesen Erscheinungen angesichts des Umstandes, dass die Einwohner der Schweiz verschiedenen Rassen und Sprachen angehören, besondere Aufmerksamkeit zugewendet werden. Es darf nicht geschehen, dass Lostrennungsbewegungen sich unbemerkt entwickeln und erst dann erkannt werden, wenn sie eine gewisse Gefährlichkeit erreicht haben.

Als Schutz des territorialen Besitzstandes oder, wie man französisch vielleicht noch zutreffender gesagt hat, des «patrimoine national» sind die seit Jahrhunderten bestehenden Rechte auf fremdem Gebiet aufzufassen, die sog. *völkerrechtlichen Servituten zugunsten der Schweiz.* Es gibt deren eine ganze Reihe. Die wichtigsten finden ihren Ausdruck in den Erscheinungen der Freizonen bei Genf und der Neutralisation Nordsavoyens.

Die *Freizonen-Angelegenheit* ist nachgerade jedermann bekannt, nachdem das Schweizervolk selbst über eine Neuregelung der Verhältnisse zu entscheiden hatte. Art. 435,

Absatz 2, des Versailler Vertrages sieht vor, dass eine Neuordnung für das Zonengebiet von der Schweiz und Frankreich gemeinsam vorgenommen werden solle. Trotz langwieriger Verhandlungen war zwischen den Parteien eine Einigung nicht möglich. Frankreich sah sich daher veranlasst, am 10. November 1923 in völkerrechtswidriger Weise zur einseitigen Aufhebung der Freizonen zu schreiten. Da sich die Schweiz mit diesem Rechtsbruch unter keinen Umständen abfinden konnte, traten die Parteien in einen weitern Meinungsaustausch ein, der schliesslich zu einer Vereinbarung für die schiedsgerichtliche Erledigung der Angelegenheit führte. Die Schiedsordnung darf zur Hauptsache als befriedigend angesehen werden, indem sie die Fragen so weit formuliert, dass dem Gerichte jeder Standpunkt unterbreitet werden kann. Wenn die Schweiz ihre Auffassung geschickt zu vertreten weiss, so hat sie gute Aussichten, damit durchzudringen. Bedauerlich sind die langen Fristen, die in der Schiedsordnung vorgesehen sind und das Verfahren auf mindestens 4 Jahre erstrecken werden. Doppelt bedauerlich sind sie, weil während dieser Zeit der von Frankreich einseitig geschaffene tatsächliche Zustand bestehen bleibt.

Die *Neutralisation Nordsavoyens* und das damit verbundene Besetzungsrecht der Schweiz sind heute sozusagen in einem Schwebezustand. Art. 435 des Versailler Vertrages erklärt sie als aufgehoben. Die Schweiz hat aber ihre Zustimmung hierzu nicht erteilt. Diese Zustimmung ist unerlässlich, damit der im Jahre 1815 in Bestätigung früherer Sicherungen geschaffene Rechtszustand geändert werden kann. Die Schweiz ist rechtlich frei, die Zustimmung zur Aufhebung der Neutralisation Nordsavoyens zu erteilen oder zu verweigern. Für ihren Entscheid werden ausser rechtlichen auch politische und militärische Erwägungen ins Gewicht fallen. Es mag genügen, wenn hier ein Punkt besonders erwähnt wird, der für die Stellungnahme der Schweiz, entgegen gelegentlich geäusserten Ansichten, *nicht* von ausschlaggebender Bedeutung sein kann: der Beitritt der Schweiz zum Völ-

kerbund. Mit dem Beitritt ist die Frage des Verzichtes auf die nordsavoyische Neutralität nicht präjudiziert, indem sich die beiden Punkte keineswegs als Leistung und Gegenleistung gegenüberstehen.

Zu den Rechten im internationalen Verkehr gehört vor allem das *Recht auf Transit,* das für die Schweiz wegen ihrer geographischen Lage besonders wichtig ist. Dieses Recht ist im Frieden unbestritten, und auf einer Konferenz des Völkerbundes in Barcelona (1921) wurde der Grundsatz in einem «Statut über die Freiheit des Durchgangsverkehrs» sowie in weitern Vereinbarungen anerkannt und ausgestaltet. Völlig unsicher ist es dagegen leider, wie in einem künftigen Kriege das Recht neutraler Staaten auf Transitverkehr behandelt wird. Während des Weltkrieges wurden die Neutralen in wirtschaftlicher Hinsicht, im Gegensatz zu den bis dahin geltenden völkerrechtlichen Grundsätzen, schweren Beschränkungen unterworfen. Heute weiss niemand, ob in Zukunft die alten völkerrechtlichen Normen oder die Praxis des Weltkrieges massgebend sein werden. Die Schweiz hätte ein grosses Interesse daran, dass diese Frage abgeklärt würde.

Ausdrücklicher Erwähnung verdient unter dem Gesichtspunkte des Rechtes auf Transit die Frage der *Rheinschiffahrt.* Auch sie ist im Versailler Vertrag behandelt worden (Art. 354 f.). Die Stellung der Schweiz wurde hierdurch zum Teil verschlechtert, zum Teil verbessert; letzteres insofern, als ihr in der aus 19 Mitgliedern bestehenden Zentralkommission für die Rheinschiffahrt 2 Sitze eingeräumt wurden. Der Bundesrat nahm gegenüber der im Versailler Vertrag enthaltenen Neuordnung zuerst eine zurückhaltende Stellung ein, sah sich aber dann veranlasst, von sich aus (ohne die Bundesversammlung zu befragen) zwei Delegierte in die Zentralkommission abzuordnen. Er versuchte dabei, zugunsten der Schiffahrt im natürlichen Rheinbett Vorbehalte zu machen. Die französische Regierung antwortete jedoch in ihrer Note vom 18. November 1920, dass sie die schweizerische Erklärung «als eine Annahme ohne Vorbehalt der den Rhein betreffenden Bestim-

mungen des Versailler Vertrages» betrachte, und die Schweiz erhob hiergegen keinen Widerspruch. Die Schweiz kämpft heute noch um die Schiffahrt im natürlichen Rheinbett weiter. Sie hat aber bereits ihre Zustimmung zum französischen Kanalprojekt gegeben, und ihr eigenes Regulierungsprojekt hat wenig Aussicht auf Verwirklichung. Rechtlich bestehen gewisse Sicherungen dafür, dass die Schiffahrt auf dem französischen Kanal in gleicher Weise betrieben werden kann, wie auf dem Rhein selbst. Ob tatsächlich diese Sicherungen genügen, wird erst die Zukunft lehren können.

III.

Die zweite Grundsäule der schweizerischen Aussenpolitik wird durch die *besondere Pflege zwischenstaatlicher Beziehungen gebildet.* Die Schweiz hat die Aufgabe, im Gemeinschaftsleben der Staaten eine hervorragende Stellung einzunehmen. Selbstverständlich kann nicht die Rede davon sein, dass die Schweiz auf Grund materieller Machtmittel eine führende Rolle übernähme. Dagegen ist es möglich, dass sie unter moralischen Gesichtspunkten in die vorderste Reihe der Nationen tritt, um an der Lösung zwischenstaatlicher Probleme nach Kräften mitzuwirken. Hierbei kommt es nicht auf äusserliche Grösse an, sondern es handelt sich darum, fortschrittliche Ideen zu erkennen, zu verbreiten und tatkräftig zu verwirklichen.

Ein Staat, der lebhafte und universelle völkerrechtliche Beziehungen pflegen will, kann einer weitverzweigten und tüchtigen *Auslandsvertretung* nicht entraten. Es brauchte lange Zeit, bis man dies in der Schweiz begriff. Heute haben die leitenden Stellen die Notwendigkeit einer wohlausgebauten Vertretung zweifellos erfasst. Im Volke und in der Presse zeigen sich aber immer noch Missbehagen und Widerstand. Die Zweifel, die dabei geäussert werden, gelten sicherlich weniger dem Grundsatz der Ausgestaltung unserer Vertretung, als vielmehr der Tüchtigkeit der Vertreter. Man stellt sich diese als bloss gesellschaftlich geschulte Diplomaten vor,

die höchstens in Aeusserlichkeiten etwas leisten. Solche Aussetzungen mögen in einzelnen Fällen zutreffen, dürfen aber nicht verallgemeinert werden. Zweifellos besitzt die Schweiz eine ganze Reihe tüchtiger Vertreter, zum Teil solche, die nicht aus der diplomatischen Laufbahn hervorgegangen sind. Andere, weniger qualifizierte mag es ebenfalls geben, die vielleicht noch aus jener Zeit stammen, wo nur Leute mit sehr viel Geld den Diplomatenberuf ergreifen konnten. An diesem Punkte sollte einmal energisch angesetzt werden, dann kämen wir eher dazu, Vertreter zu erhalten, die aus dem Volke stammen und es kennen. Dass, wenn man dieses Ziel ins Auge fasst, darüber die gründliche Vorbildung und die persönliche Eignung zum diplomatischen Dienst nicht ausser acht gelassen werden darf, liegt auf der Hand. Nicht jeder Volkstribun trägt die Fähigkeiten zum Diplomaten in sich.

Das Ansehen der Schweiz als Mittelpunkt zwischenstaatlicher Beziehungen wurde mächtig gefördert durch die *Errichtung internationaler Aemter,* die ihren Sitz in Bern nahmen. Das älteste dieser Bureaux ist dasjenige der im Jahre 1865 gegründeten Telegraphen-Union, mit dem das 1906 geschaffene Radiotelegraphische Bureau verbunden ist. Der Weltpostverein, der 1874 beschlossen wurde, wählte als Sitz seines ständigen Amtes ebenfalls Bern. Ihm folgten die Union zum Schutze des gewerblichen Eigentums (1883) und die Union zum Schutze der Werke der Literatur und Kunst (1886), die ein gemeinsames Bureau in Bern besitzen. Im Jahre 1890 wurde schliesslich das Zentralamt für internationalen Eisenbahntransport in Bern errichtet. Alle diese Aemter stehen unter der Aufsicht des Bundesrates. Wenn ihre Aufgabe auch zur Hauptsache im Sammeln und Verarbeiten von Material, in der Weiterleitung von Mitteilungen und Vorbereitung von Konferenzen liegt, also bloss administrativer Art ist, so haben sie infolge ihrer umfassenden Tätigkeit doch grosse Bedeutung und verbreiten den Ruf der Schweiz als Brennpunkt internationalen Lebens. Die Wichtigkeit der erwähnten Aemter lässt sich auch nach der Zahl der Mitglieder

(Staaten und Kolonien) ermessen, die zu den verschiedenen Verwaltungsgemeinschaften gehören. Gegenwärtig ist der Mitgliederbestand folgender: Telegraphen-Union 62, Radio-Telegraphie 86, Weltpostverein 81, Gewerbliches Eigentum 32, Literarisches und künstlerisches Eigentum 27, Eisenbahntransport 18. Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass Verwaltungsstellen fast aller zivilisierten Länder mit den internationalen Aemtern in Bern in Verkehr stehen.

Damit, dass die Aemter ihren Sitz einmal in Bern genommen haben, ist es aber nicht getan. Der Bundesrat als Aufsichtsbehörde hat die Pflicht, dafür zu sorgen, dass sie von hervorragenden Persönlichkeiten geleitet werden und Musterbetriebe sind. Das hatte man vor dem Weltkrieg in der Schweiz etwas vergessen. Die Zeit der Friedensverträge hat nun erfrischend gewirkt, indem um die Beibehaltung gewisser Aemter geradezu gekämpft werden musste. Andere Länder interessierten sich sehr für sie und wären gerne bereit gewesen, sie zu übernehmen. Heute darf die Stellung der internationalen Bureaux in Bern wieder als eine gehobene bezeichnet werden.

Die eigenartige Rolle der Schweiz im zwischenstaatlichen Verkehr, besonders im Hinblick auf humanitäre Aufgaben, wurde durch das *Rote Kreuz*, dessen Wiege bekanntlich Genf war, den Völkern in eindringlicher Weise zum Bewusstsein gebracht. Seine Dienste auf dem Gebiete der Gefangenenfürsorge waren während des Weltkrieges geradezu unentbehrlich. Sie trugen den Namen Genfs und der Schweiz in alle Welt hinaus. Das Rote Kreuz, das ursprünglich nur die Milderung der Kriegsleiden bezweckte, hat nun seine Tätigkeit auf gemeinnützige Unternehmungen im Frieden ausgedehnt, und der Völkerbundspakt anerkennt in Art. 25 die neuen Aufgaben ausdrücklich, die auf die Hebung der Gesundheit, die Verhütung von Krankheiten und die Linderung des Leidens überhaupt abzielen. Aehnlich wie bei den internationalen Aemtern machten sich die Folgen des Krieges auch beim Roten Kreuze geltend. Es setzten Bestrebungen ein, um seinen Mit-

telpunkt von Genf wegzuverlegen, und noch zur Stunde wirken diese Tendenzen weiter. Auch hier zeigt es sich deutlich, dass es nicht genügt, irgend einmal eine Führerstellung eingenommen zu haben; es ist vielmehr nötig, dass das Errungene immer neu erkämpft werde.

Die von der Schweiz auf internationalem Gebiete geleisteten Dienste fanden ihre äusserliche Anerkennung darin, dass als *Sitz des Völkerbundes* Genf bezeichnet wurde. Mit Recht wies der Bundesrat bereits in einer Note vom 22. März 1919 darauf hin, dass « die politischen und humanitären Traditionen der schweizerischen Eidgenossenschaft, wie auch ihre demokratischen Institutionen und ihre geographische Lage », ihr eine besondere Eignung verleihen. Die Mehrheit der Völkerbundsstaaten schloss sich dieser Auffassung an und erteilte damit der moralisch führenden Stellung der Schweiz ihre Sanktion.

Noch immer wird etwa darüber gesprochen und geschrieben, ob der *Beitritt der Schweiz zum Völkerbund* richtig gewesen sei. Diese Frage ist entschieden zu bejahen. Ohne den Beitritt hätte die Schweiz ihre internationale Stellung preisgegeben, abgesehen davon, dass die innenpolitischen Verhältnisse äusserst unglückliche geworden wären. Nun gilt es aber, den Völkerbund weiterhin zu fördern und auszubauen. Die Schweiz soll an der Spitze der Staaten stehen, die für die Universalität des Völkerbundes eintreten. Sie soll auch sonst zu seiner Entwicklung nach Kräften beitragen. Dass eine solche Entwicklung notwendig ist und noch schwere Arbeit erfordert, lässt sich nicht verkennen. Die Hauptleistung des Völkerbundes liegt einstweilen in der Vorbereitung, in der Sammlung und Verarbeitung von vielgestaltigem Material. In dieser Hinsicht wurden bereits wertvolle Ergebnisse erzielt. Auf dem politischen Gebiet muss dagegen der Völkerbund noch entschieden stärker werden. Dass er heute schon eine vollkommene Organisation darstelle, kann kein Einsichtiger verlangen. Seit seiner Gründung sind ja erst wenige Jahre

verstrichen. Was bedeutet eine so kurze Spanne, am Leben und an der Entwicklung der Staaten gemessen?

Die Frage, die den Völkerbund und die Gesamtheit der Staaten bis jetzt am meisten beschäftigte, war diejenige der *Abrüstung*. Trotz der schweren Opfer des Weltkrieges, welche die Schattenseiten des Militärs jedermann scharf zum Bewusstsein bringen mussten, handelt es sich um ein Problem, dessen Lösung überaus schwierig ist. Die Schweiz befindet sich in einer besonders heikeln Stellung. Sie ist nicht mehr in der Lage voranzugehen, da sie mit ihrem Milizsystem bereits vor allen Staaten einen grossen Vorsprung hat. Dazu kommt, dass ihre völkerrechtliche Sonderstellung ihr gerade innerhalb des Völkerbundes ganz bestimmte Pflichten auferlegt. Nach der Londoner Erklärung vom 13. Februar 1920 ist die Schweiz «zu allen Opfern bereit, ihr Gebiet unter allen Umständen ..... aus eigener Kraft zu verteidigen». Diese Pflicht verlangt sehr ernsthafte Anstrengungen in militärischer Hinsicht und lässt sich mit Abrüstung nur dann vereinbaren, wenn die andern Staaten ihrerseits in beträchtlichem Umfange abgerüstet haben. Das Problem der Abrüstung zeigt übrigens einmal mehr, wie sehr aussen- und innenpolitische Fragen verknüpft sind. Sobald auf Grund internationaler Abmachungen die Abrüstung an die Hand genommen würde, müsste der verfassungsmässige Grundsatz der allgemeinen Wehrpflicht in Mitleidenschaft gezogen werden, und es würden eine Reihe schwieriger innenpolitischer Fragen entstehen.

Im Zusammenhang mit dem Abrüstungsproblem ist die Frage von *Garantieverträgen* aufgeworfen worden, die den Frieden und die Sicherheit der Staaten gewährleisten sollen. Das unter grosser Begeisterung angenommene sog. Genfer Protokoll betreffend die friedliche Beilegung internationaler Streitfälle, vom 2. Oktober 1924, kann die erhoffte Lösung offenbar noch nicht bringen, indem wichtige Staaten die Ratifikation nicht vornehmen werden. Der Standpunkt der Schweiz gegenüber Garantieverträgen wird aber immer der

gleiche sein müssen, solange sie sich in einer völkerrechtlichen Sonderstellung befindet. Die schweizerische Delegation gab in Genf eine entsprechende Erklärung ab, die im Protokoll niedergelegt ist und im wesentlichen Punkte lautet: « Da die Sonderstellung der Schweiz mit dem Völkerbundsvertrag vereinbar ist, muss sie auch mit dem gegenwärtigen Protokoll vereinbar sein. » Praktisch ist allerdings hiermit noch keine Entscheidung getroffen. Es wird gegebenenfalls entschieden werden müssen, ob der grundsätzliche Standpunkt der Schweiz bedeutet, dass sie überhaupt keinem Garantievertrag beitreten kann, oder dass sie nur unter Vorbehalt ihrer besondern Rechte und Pflichten beitritt.

Der wertvollste Gedanke des Genfer Protokolls vom 2. Oktober 1924 ist sicherlich die *Idee der allgemeinen und obligatorischen Schiedsgerichtsbarkeit.* Dass es der Schweiz mit deren Verwirklichung ernst ist, hat sie gerade in der letzten Zeit bewiesen, hat sie doch eine ganze Reihe weitgehender Schiedsverträge abgeschlossen. Der Grundsatz der schiedsgerichtlichen Erledigung zwischenstaatlicher Streitigkeiten wird von ihr jederzeit alle Unterstützung erhalten. Womit sie sich aber nicht einverstanden erklären darf, das ist die Verquickung der Schiedsgerichtsidee mit der Frage militärischer Sicherungen und Garantien. Vielleicht wird es die Mission der Schweiz sein, den Nachweis zu erbringen, dass die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit auch ohne solche Gewährleistungen in befriedigender Weise verwirklicht werden kann. Ein Netz von Schiedsverträgen zwischen je zwei Staaten wird der Einführung einer allgemeinen obligatorischen Schiedsordnung im Rahmen des Völkerbundes am besten vorarbeiten, und hoffentlich wird dieses Ziel einmal erreicht werden können, ohne dass gleichzeitig Garantieverträge eingegangen werden, die in Wirklichkeit einseitig gegen ganz bestimmte Staaten gerichtet sind.

Die Entwicklung der Schiedsgerichtsidee in der Schweiz ist unverkennbar. Schon vor dem Weltkrieg, seit 1904, schloss die Schweiz eine Reihe von *«institutionellen Schiedsverträgen»* ab,

d. h. Schiedsverträge, die sich nicht auf eine bestehende einzelne Streitigkeit, sondern auf bloss mögliche künftige Streitigkeiten bestimmter Art beziehen, also eine ständige Institution darstellen. Alle diese Verträge enthielten jedoch eine sog. Ehrenklausel, durch die gerade die wichtigsten Streitfälle von der schiedsgerichtlichen Erledigung ausgenommen wurden. Aehnliche Verträge zwischen den Grossmächten versagten beim Ausbruch des Weltkrieges vollständig. Trotzdem liess sich leider die Aufnahme der allgemeinen und obligatorischen Schiedssprechung in den Völkerbundspakt nicht erreichen. Mit Rücksicht hierauf stellte der Bundesrat in einem Bericht an die Bundesversammlung, vom 11. Dezember 1919, ein Programm für den Abschluss von Schiedsverträgen auf. Der Völkerbund suchte die Schiedsidee ebenfalls zu fördern, indem in Art. 36 des Statuts seines Ständigen Internationalen Gerichtshofes, das am 13. Dezember 1920 beschlossen wurde, vorgesehen wird, dass die Mitgliedstaaten durch eine Erklärung die Zuständigkeit des letztern für alle Fälle rechtlicher Natur anerkennen können. Die Schweiz und 13 weitere Mitglieder — darunter aber keine einzige Grossmacht — gaben solche Erklärungen ab.

Angesichts dieser Verhältnisse ging der Bundesrat an die Verwirklichung seines Programms für den Abschluss von Schiedsverträgen mit einzelnen Staaten. Als erster wurde am 2. Dezember 1921 ein Schieds- und Vergleichsvertrag mit dem *Deutschen Reiche* abgeschlossen. Er sieht das Schiedsverfahren für alle Streitigkeiten rechtlicher Art vor, soweit nicht eine Partei geltend macht, ihre Unabhängigkeit oder andere höchste Interessen ständen auf dem Spiele, und das Gericht diesen Standpunkt schützt. In solchen Ausnahmefällen und bei Streitigkeiten politischer Art (Interessenkonflikten) gelangt das Vergleichsverfahren zur Anwendung. Den Parteien steht es frei, den Vorschlag des Vergleichsrates anzunehmen oder abzulehnen. Das Verfahren braucht somit nicht immer zu einer gütlichen Erledigung zu führen.

Seit dem Sommer 1924 hat die Schweiz mit elf weitern

Staaten Verträge zur friedlichen Beilegung von Streitigkeiten abgeschlossen, ungefähr je gleichviel Schieds- und Vergleichsverträge und blosse Vergleichsverträge, letztere mit Staaten, gegenüber denen gemäss Art. 36 des erwähnten Gerichtsstatuts die obligatorische Schiedsgerichtsbarkeit bereits bestand. Von epochemachender Bedeutung ist der Vertrag mit *Italien,* vom 20. September 1924, der für Streitigkeiten jeder Art ein Verfahren enthält und somit die kriegerische Erledigung grundsätzlich ausschliesst. Alle Streitfälle sind zunächst einem Vergleichsverfahren zu unterwerfen. Verläuft dieses ergebnislos, so kann jede Partei verlangen, dass die Streitigkeit dem Ständigen Internationalen Gerichtshof unterbreitet werde, gleichgültig ob letztere rechtlichen oder politischen Charakter habe.

Der neueste Vertrag mit *Frankreich,* den der schweizerische Gesandte in Paris und Ministerpräsident Herriot am 6. April 1925 unterzeichneten, enthält ebenfalls eine Ordnung für Streitigkeiten jeder Art. Die Streitfälle sind regelmässig zuerst in einem Vergleichsverfahren zu behandeln. Führt dieses zu keiner Einigung, so ist das weitere Verfahren verschieden, je nachdem der einzelne Streitfall rechtlichen oder politischen Charakter hat. Bei Rechtsstreitigkeiten ist der Ständige Internationale Gerichtshof im Haag zuständig, bei Interessenkonflikten dagegen ein jeweilen zu bestellendes Schiedsgericht, das gemäss den auf der II. Haager Friedenskonferenz im Jahre 1907 aufgestellten Regeln gebildet wird. Für alle Streitigkeiten ist somit ein Rechtsweg zur Erledigung vorhanden.

Ein umfassenderes Obligatorium der Schiedssprechung als das in den Verträgen mit Italien und Frankreich vorgesehene lässt sich nicht denken. Wenn alle Staaten unter sich entsprechende Verpflichtungen eingingen, dann wäre die Möglichkeit der ersehnten allgemeinen Abrüstung in greifbare Nähe gerückt. Die Schweiz arbeitet auf dieses Ziel hin, indem sie allgemeine und obligatorische Schiedsverträge abschliesst. In ihrer Macht allein liegt es jedoch nicht, die andern Staaten

unter sich zum Abschluss gleicher Verträge zu veranlassen. Solange nicht zum mindesten alle Nachbarstaaten der Schweiz unter sich Schiedsverträge eingehen, muss mit kriegerischen Konflikten und daher auch mit der bewaffneten Neutralität noch gerechnet werden. So lange fehlen der Schweiz die aussenpolitischen Voraussetzungen zur Abrüstung, und sie steht weiter unter der in der Londoner Erklärung festgelegten Pflicht, ihr Gebiet unter allen Umständen aus eigener Kraft zu verteidigen. Dieses Schutzes bedarf die Schweiz doppelt als Hort zwischenstaatlicher Beziehungen. Dass sie unversehrt weiterbestehe, liegt im Interesse aller Staaten.

* * *

Nachdem die Richtlinien der schweizerischen Aussenpolitik aufgezeigt worden sind, ist noch ein Wort darüber zu sagen, *wer* Aussenpolitik treiben soll. Aus der Bundesverfassung ergibt sich ohne weiteres, dass die Aufgaben der auswärtigen Politik im Bereiche des Bundes und nicht der Kantone liegen. Ebenso steht fest, welche Organe ordentlicherweise zu ihrer Erfüllung berufen sind: Bundesrat und Bundesversammlung.

Damit, dass die zuständigen Behörden sich der auswärtigen Angelegenheiten annehmen, ist aber nicht alles getan. *In der Demokratie darf auch der einfache Bürger die Aussenpolitik nicht ignorieren.* Denn auf ihn kommt es letzten Endes an, er entscheidet über Wohl und Wehe des Landes, wie er auch dessen gutes und schlechtes Geschick am eigenen Leibe zu spüren bekommt. Darin gerade, dass der Wille der Bürger, der Wille der Mehrheit, identisch ist mit dem Willen des Staates, liegt die Kraft der Demokratie. Immerhin muss eine Voraussetzung zutreffen: dass der Bürger fähig sei, sich mit öffentlichen Dingen zu befassen und sie nach Wert und Unwert zu beurteilen. In innenpolitischen Fragen ist das Schweizervolk längst reif, in aussenpolitischen bedarf es vielleicht noch einer gewissen Schulung. Das Staatsvertragsreferendum wirkt in dieser Hinsicht erzieherisch, wie übrigens

jedes Volksrecht, gelangt aber nur selten zur Anwendung. Deshalb sind andere Mittel unerlässlich.

Das wirksamste Mittel zur Erziehung des Bürgers in aussenpolitischen Dingen ist die *Presse,* ein Mittel, das allergings bei oberflächlicher oder gar gewissenloser Verwendung verderblich werden kann. Um so mehr verdient es die grösste Aufmerksamkeit. Die Aufgabe aller, die um das Wohl des Staates besorgt sind, ist es, daran mitzuhelfen, dass die Presse das Volk über auswärtige Angelegenheiten in einer Weise unterrichte, die den Prinzipien der schweizerischen Aussenpolitik entspricht.

Wer aber auch immer sich mit der Aussenpolitik des Landes befasse, möge sich vor Augen halten, dass nur eine auf Ueberzeugung und Grundsatztreue beruhende Tätigkeit dauernden Erfolg sichert. Nirgends wie in der Politik ist die Versuchung so gross, bloss auf Opportunität abzustellen. Der Zickzackkurs, der sich hieraus notwendigerweise ergibt, bietet jedoch keine Gewähr dafür, dass die Ziele des Staates erreicht werden. Der einzige zuverlässige Kompass für die Leitung des Staatsschiffes ist die *unentwegte Hochhaltung der als richtig erkannten Grundsätze.*

□ □ □